



Relatório de Auditoria

Ação n.º 009 - PNAES

versão 1

Equipe:

Cleidinéa de Jesus Andrade

Mateus Cayres de Oliveira

AUDIN
Auditoria
Interna



Sumário

1.	INTRODUÇÃO	2
2.	ESCOPO/EXAMES	3
3.	BASE NORMATIVA	3
4.	DAS INFORMAÇÕES.....	5
4.1.	DO OBJETO DE AUDITORIA	5
4.1.1.	DO FLUXO PROCESSUAL.....	9
4.1.1.1.	DOS EDITAIS	9
4.1.1.2.	DA INSCRIÇÃO E HOMOLOGAÇÃO	10
4.1.1.3.	DA ENTREVISTA SOCIAL	11
4.1.1.4.	DO MONITORAMENTO	11
4.1.2.	DA AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS	12
4.1.2.1.	DO CONTROLE INTERNO	12
4.1.2.2.	DOS CONTROLES INTERNOS DO AUDITADO	14
4.1.2.2.1.	DOS PROCEDIMENTOS FORMAIS E PADRONIZADOS	15
4.1.2.2.2.	DA GESTÃO DOCUMENTAL	16
5.	CONSTATAÇÕES CONSOLIDADAS	19
5.1.	SITUAÇÃO ENCONTRADA: O Edital nº 05/2017 apresenta disposições contrárias à Resolução 01/2016.....	19
5.2.	SITUAÇÃO ENCONTRADA: Os procedimentos e as instruções operacionais são informais e carecem de padronização	21
5.3.	SITUAÇÃO ENCONTRADA: Gestão Documental inadequada, em desconformidade à legislação vigente.....	22
5.4.	SITUAÇÃO ENCONTRADA: Ausência de documentos exigidos pelos editais ou documentos aceitos em desconformidade aos editais.	25

RELATÓRIO PRELIMINAR AUDIN – AÇÃO Nº 009/2019

UNIDADE(S) ENVOLVIDA(S): Pró-Reitoria de Sustentabilidade e Integração Social (PROSIS) - Diretoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (DACE)

1. INTRODUÇÃO

Em decorrência do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2019, a Auditoria Interna (AUDIN) da UFSB desenvolveu a Ação de Auditoria nº 009 sobre os processos de bolsas e auxílios financiados com recursos do PNAES (Programa de Governo 2080 – Educação de Qualidade para Todos). O trabalho propôs-se a verificar o cumprimento dos normativos (leis, decretos, resolução e editais) que envolvem a execução do programa (auditoria de conformidade) e a avaliar os controles internos adotados pelo setor responsável por seu planejamento e sua execução, a Pró-Reitoria de Sustentabilidade e Integração Social (PROSIS) (auditoria operacional).

A análise de conformidade examinou a aderência das documentações apresentadas pelos discentes aos editais e desses aos normativos externos e internos. Para isso, a AUDIN relacionou a legislação pertinente ao tema, selecionou, por amostragem, editais e alunos contemplados e requisitou os processos de seleção desses alunos.

A situação dos controles internos do setor auditado foi verificada por meio do estudo específico do fluxo do processo seletivo para bolsas e auxílios, desenhado pela AUDIN a partir dos editais e de entrevista ao setor auditado, identificando-se os atores envolvidos e os controles existentes. Ainda, foram utilizadas, como critério de avaliação dos controles, as principais fragilidades do Ambiente de Controle da UFSB e da PROSIS apontadas pela Ação nº 002/2018 (Auditoria Baseada em Riscos)¹.

¹ As seguintes características do ambiente de controle foram consideradas insatisfatórias pelos servidores: (i) A quantidade de pessoal é adequada para a realização das atividades do setor; (ii) existe plano/planejamento de capacitação adequado às necessidades do setor; (iii) os procedimentos

O conjunto do trabalho possibilitou a identificação de eventos de riscos e de fragilidades nos controles internos que podem comprometer o atingimento do objetivo final e a eficiência e a eficácia do processo auditado.

2. ESCOPO/EXAMES

Por amostragem, para realizar a Ação de Auditoria nº 009, a AUDIN selecionou aleatoriamente², por meio do Excel, 53 beneficiários dos editais 01/2016, 06/2016, 08/2016 e 05/2017, totalizando 62 processos - 9 dos beneficiários analisados participaram de mais de um processo seletivo.

As análises ocorreram com base nas informações e documentos disponibilizados pela Pró-Reitoria de Sustentabilidade e Integração Social (PROSIS) da UFSB, através de manifestações da gestão e dos principais setores/servidores envolvidos em respostas às solicitações de auditoria, assim como em dados extraídos do Portal da Transparência ocorridos no período de janeiro/2016 a dezembro/2017.

O trabalho avaliou os controles internos operacionais e a conformidade dos processos de seleção inaugurados pelos editais citados anteriormente.

3. BASE NORMATIVA

- Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece diretrizes e bases da educação nacional.

e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais. Para mais detalhes, o relatório da ação nº 002/2018 está disponível em https://www.ufsb.edu.br/images/Relat%C3%B3rio_A%C3%A7%C3%A3o_02-2018.VERS%C3%83O_FINAL.pdf

² Durante a análise, a AUDIN constatou que algumas pastas de alunos não continham a documentação destes, fato que levou a AUDIN a escolher o processo seguinte.

- Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
- Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.
- Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.
- Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, que racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.
- Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados
- Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da administração pública federal, e dá outras providências.
- Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e define as modalidades de assistência estudantil.
- O Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária.
- Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a

informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

- Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019).
- Portaria normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui ou Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.
- Portaria MEC nº 389, de 09/05/2013.
- Resolução UFSB nº 01/2016.
- Acórdãos do TCU.
- Edital PROSIS 01/2016
- Edital PROSIS 06/2016
- Edital PROSIS 08/2016
- Edital PROSIS 05/2017

4. DAS INFORMAÇÕES

4.1. DO OBJETO DE AUDITORIA

A legislação ordinária federal prescreve aspectos gerais sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e autoriza a administração pública a regulamentar sua operacionalização. Em aderência a essa legislação, as instituições de ensino escolhem a forma mais conveniente e oportuna para

selecionarem os estudantes que necessitem da assistência do estado durante o percurso acadêmico, com o intuito de ampliar o acesso destes ao ensino superior de qualidade e de garantir-lhes melhores condições durante sua formação acadêmica.

O Decreto nº 7.234/2010 define as áreas para a aplicação dos recursos do PNAES, o perfil preferencial dos beneficiários - estudantes oriundos de escolas públicas ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio - e exige das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação do programa e de requisitos adicionais, desde que em conformidade aos objetivos do programa.

A Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) editou duas resoluções sobre o tema, a nº 07/2015, já revogada, e a nº 01/2016, atualmente em vigor, a qual estatui normas para o Programa de Apoio a Permanência do estudante de graduação da UFSB, definindo modalidades de bolsa e auxílios, seu regulamento e funcionamento.

Amparada nos referidos normativos, a Pró-Reitoria de Sustentabilidade e Integração Social (PROSIS) é responsável por instrumentalizar as modalidades dos programas de apoio e por direcionar o montante de recursos do PNAES para cada uma delas. Dentro da PROSIS, participam das atividades que envolvem o PNAES a Diretoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (DACE), sua Coordenação de Permanência Estudantil e os setores e seções vinculadas a esta - Setor de Bolsas e Auxílios, Setor de Monitoramento e Avaliação, Seção de Pagamento e Prestação de Contas e Setor de Apoio Pedagógico.

Também vinculada à PROSIS, como órgão consultivo e deliberativo, há ainda a Comissão de Políticas Afirmativas (CPAf), a qual, entre outras atribuições, é responsável por estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES e por julgar recursos em 2ª instância contra atos decisórios editados durante os processos de seleção.

No período de 2016 a 2017³, intervalo dos processos seletivos auditados, a PROSIS publicou editais para os seguintes auxílios e bolsas financiados com recursos do PNAES:

A. Em 2016:

- i. Edital nº 01 – Auxílios Alimentação, Moradia ou Transporte
- ii. Edital nº 02 – Auxílio Creche
- iii. Edital nº 03 – Auxílio Eventos
- iv. Edital nº 05 – Auxílio Instalação
- v. Edital nº 06 – Auxílios Alimentação, Moradia ou Transporte
- vi. Edital nº 08 – Bolsa de Apoio à Permanência

B. Em 2017:

- i. Edital nº 01 – Auxílio Eventos
- ii. Edital nº 02 – Bolsa Monitoria Inclusiva no Campus Jorge Amado
- iii. Edital nº 04 – Auxílio Instalação
- iv. Edital nº 05 – Auxílio Alimentação, Moradia e Transporte
- v. Edital nº 07 – Auxílio Creche⁴

Os editais escolhidos para a Ação de Auditoria nº 009, conforme narrado no Escopo, serão: 01/2016, 06/2016, 08/2016 e 05/2017. Eles contemplam processos seletivos de Bolsa de Apoio à Permanência (BAP) e de Auxílio Transporte, Alimentação e Moradia.

³ Inicialmente, os processos de 2015 também seriam auditados, como previsto no Planejamento de Auditoria. Entretanto, as bolsas e/ou auxílios desse período não foram financiados com recursos do PNAES, vinculados ao “Programa de Governo 2080 – Educação de Qualidade para Todos”, mas com recursos do “Programa de Governo 2032 - Programa Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão”.

⁴ Houve publicação posterior de Comunicado com os procedimentos para a renovação do Auxílio Creche (disponível em: <https://ufsb.edu.br/prosis/editais/122-editais-prosis-2017/227-comunicado-prosis-n-04-2017-procedimentos-para-renovacao-do-auxilio-creche-retificado.html>)

A Bolsa de Apoio à Permanência (BAP), de acordo com o art. 2º do Edital 08/2016, corresponde a uma subvenção financeira mensal destinada aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com a finalidade de prover-lhes condições mínimas para que se adaptem e dediquem-se à formação acadêmica em atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Os Auxílios Transporte, Alimentação e Moradia também são pagos mensalmente aos estudantes e visam dar suporte ao custeio de despesas com o deslocamento para a universidade, com a alimentação e com o alojamento em condições satisfatórias nos municípios sedes da UFSB.

O fluxo processual de ambas as seleções é semelhante, distinguindo-se pontualmente somente quanto aos requisitos para escolha dos candidatos. Nesse sentido e para melhor elucidação, o processo foi dividido em quatro etapas: Editais, Inscrição e Homologação, Entrevista Social e Monitoramento, sobre as quais recaiu a auditoria.

O desenho do trâmite dos processos foi feito pela AUDIN, na medida em que se constataram que o processo não estava posto em documentos formais, só há a Resolução nº 01/2016 que o regulamenta de forma genérica, o conhecimento do fluxo é exclusivo dos servidores envolvidos na atividade e não há organicidade nos arquivos, os quais, ainda, são parte físicos e parte digitais. Para desenhar o fluxo, a equipe lançou mão dos editais da amostra e de entrevistas ao setor auditado.

A descrição das etapas foi necessária para visualizar e entender o objeto auditado, bem como para delimitar a amplitude da auditoria sobre o fluxo. O campo de análise foi delimitado entre os atos de publicação do edital e o de envio das listas de pagamento ao setor financeiro, incluindo-se aqueles relativos ao monitoramento dos benefícios concedidos, que se iniciam após a divulgação do resultado final.

Isto posto, a equipe confrontou as previsões editalícias aos documentos arquivados dos alunos e aos normativos pertinentes, analisou o fluxo e, assim, identificou inadequações e pontos de melhoria nos controles internos operacionais e pôde observar a evolução dos editais a cada nova seleção.

As constatações formuladas recaem sobre a deficiência em atributos essenciais aos processos administrativos e ao arquivamento destes, assim como sobre casos de descumprimento de exigências dos editais e de normativos relacionados ao PNAES.

4.1.1. DO FLUXO PROCESSUAL

Após se constatar que a PROSIS não tinha o fluxo dos processos auditados desenhado, a AUDIN concebeu-o a partir de entrevistas com os servidores da CAPE e do estudo da Resolução nº 01/2016 e dos editais da amostra. O delineamento do trâmite processual é essencial para entendimento do processo e para identificação dos controles, riscos e problemas.

A descrição abaixo, portanto, é fruto de estudo da própria Auditoria Interna e divide, nos limites da amostra, o processo de seleção de bolsas e auxílios em quatro etapas:

1. Dos Editais
2. Da Inscrição e Homologação
3. Da Entrevista Social
4. Do Monitoramento

A Ação da Auditoria debruçou-se sobre os editais e sobre as etapas do processo, buscando, de início, identificar problemas e riscos e, posteriormente, em conjunto com o auditado, buscar medidas e controles adequados para tratá-los.

Os tópicos a seguir abordarão aspectos analisados em relação às etapas do processo e as constatações formuladas a partir destas, com base no estudo dos controles internos.

4.1.1.1. DOS EDITAIS

As seleções de beneficiários das bolsas e auxílios financiados com recursos do PNAES são apresentadas formalmente à comunidade por meio de editais, publicados no site da universidade e anunciados em redes sociais e por e-

mail pela PROSIS. Os instrumentos convocatórios apontam os requisitos e as obrigações que os candidatos precisam satisfazer e descrevem de maneira genérica as etapas do processo seletivo.

Os editais da amostra foram analisados quanto ao cumprimento das normas relacionadas, sobretudo, da Resolução nº 01/2016, e foi ponto de partida para identificação dos controles internos operacionais existentes no setor. De modo geral, constatou-se a conformidade dos editais, embora tenham sido encontradas algumas inadequações pontuais no Edital nº 05/2017.

4.1.1.2. DA INSCRIÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

Após a publicação do edital, os alunos dispõem de prazo para se inscreverem nas seleções e para tirarem dúvidas junto ao setor responsável. Conforme previsão editalícia, os discentes devem comparecer a uma das sedes da UFSB e apresentar o requerimento de inscrição, a documentação probatória exigida e responder ao questionário socioeconômico virtual.

Os documentos eletrônicos, em formato PDF, são recebidos pelos servidores da instituição, que podem registrar, em um canhoto do formulário de inscrição impresso, o número de arquivos coletados, o responsável por recebê-los e a data de sua entrega.

Encerrado o período de inscrição, os servidores designados pela Coordenação reúnem-se para verificarem a conformidade da documentação dos alunos com o que é exigido pelo instrumento convocatório. Para realizar a tarefa, utiliza-se o “Relatório de Homologação”, um checklist que expõe pontualmente os requisitos objetivos que os alunos devem satisfazer. Esse controle demonstra a realização dessa etapa do processo, registrando o nome do servidor executor e sua matrícula funcional.

O resultado com os candidatos aptos para a etapa seguinte, a de entrevista, e com os candidatos indeferidos é divulgado no endereço eletrônico da universidade. Abre-se, então, prazo para recursos, que são julgados por servidores

designados. As respostas a eles são, de igual modo, publicizadas no site da universidade.

4.1.1.3. DA ENTREVISTA SOCIAL

A seguir, divulga-se a lista dos discentes habilitados para a etapa das entrevistas, conduzidas pelos assistentes sociais da universidade, que buscam averiguar a vulnerabilidade do(a) aluno(a) e sua necessidade de ter o benefício. Os profissionais contam com um formulário de avaliação, o qual afere o Índice de Vulnerabilidade Estudantil (IVE) e é suporte para o exame de vulnerabilidade dos candidatos – último critério eliminatório para a seleção final dos candidatos. A decisão que define os contemplados dentro do número de vagas é feita em grupo pelos assistentes sociais. Não há reserva de vagas por câmpus.

A relação preliminar dos selecionados é publicada no site da universidade, e abre-se prazo para recurso. A análise dos recursos foi realizada pelos servidores da PROSIS até o fim de 2017, embora já houvesse resolução, a de nº 03/2016, atribuindo tal competência à Comissão de Políticas Afirmativas (CPAf). Somente a partir de 2018 a CPAf passou a julgar os recursos. Após análise das peças recursais, divulgam-se as decisões finais no site da instituição.

Vencido o interstício recursal, convocam-se os alunos escolhidos para assinarem o termo de outorga, no qual estes ratificam a veracidade das informações prestadas durante o processo de seleção, se comprometem a cumprir as obrigações previstas no edital durante o recebimento do benefício e informam seus dados bancários para pagamento da(s) bolsa(s) ou do(s) auxílio(s).

4.1.1.4. DO MONITORAMENTO

A fase de monitoramento é inaugurada após as assinaturas dos termos de outorga pelos candidatos selecionados. O Setor de Monitoramento e Avaliação e o Setor de Apoio Pedagógico têm, entre suas atribuições, a de acompanhar o

atendimento das obrigações do edital pelos alunos e oferecer o suporte pedagógico necessário para que estes atinjam os propósitos dos programas de assistência.

A Coordenação de Permanência Estudantil (CAPE), em entrevista, informou que o monitoramento é feito a cada quadrimestre, por meio de planilha no Excel, em que constam as obrigações dos estudantes.

4.1.2. DA AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Antes de se adentrar às constatações verificadas nas etapas do processo, far-se-á alguns apontamentos acerca dos temas a partir dos quais as constatações foram construídas – controles internos, com destaque à formalização e padronização dos procedimentos, e gestão documental.

4.1.2.1. DO CONTROLE INTERNO

Os controles internos operacionais são aqueles desenvolvidos para mitigarem, em um processo específico, riscos que possam comprometer a concretização dos objetivos desse processo. Segundo a Instrução Normativa (IN) Conjunta CGU-MP nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, controles internos são:

Art. 2º [...]

V - Conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de accountability;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica;

Os controles internos, assim, demandam, para que sejam prudentemente desenhados, prévio conhecimento dos objetivos de um processo e de eventos que possam obstaculizar a sua realização – os riscos. Esses mecanismos de prevenção e defesa atuam na redução da probabilidade de que os riscos aconteçam, bem como, na hipótese de se materializarem, na diminuição dos impactos de sua ocorrência. Logo, fornecem segurança razoável de que os objetivos do processo serão alcançados. São exemplos de atividades de controle, de acordo com a IN Conjunta CGU-MP nº 01/2016:

Art. 11 [...]

III - atividades de controles internos: são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos

- a) procedimentos de autorização e aprovação;
- b) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle);
- c) controles de acesso a recursos e registros;
- d) verificações;
- e) conciliações;
- f) avaliação de desempenho operacional;
- g) avaliação das operações, dos processos e das atividades; e
- h) supervisão;

Ao se conduzir o trabalho a partir da elaboração de controles e da mitigação de riscos, o processo vai ao encontro dos ensinamentos ditados pela gestão de riscos, procedimento exigido pela mesma IN para condução das atividades do poder público.

A gestão pública fundada no gerenciamento de riscos enaltece a atuação preventiva e proativa frente à postura corretiva e reativa, quando se fala em gestão de problemas. Em outras palavras, valoriza-se mais a identificação de riscos e o

desenho de controles para evitá-los do que a definição de meios para diminuição dos prejuízos causados após a concretização desses riscos em problemas.

Observa-se, portanto, que embora a gestão de riscos não se trate somente de atividade preventiva, mas também de comportamento reparador, o seu foco reside naquela característica, na medida em que os benefícios dessa postura, em regra, superam os prejuízos causados pelos problemas.

Dado o nível de maturidade incipiente da gestão de riscos da instituição, a AUDIN examinou processos passados do setor auditado a fim de auxiliar na solução de problemas e no reconhecimento de riscos, contribuindo com o aperfeiçoamento dos controles internos e com o fomento da gestão de riscos na rotina do setor.

Valeu-se, ainda, dos resultados obtidos com a Ação nº 002 (Auditoria Baseada em Riscos) de 2018, que apontaram aspectos de fragilidades nos controles internos dos setores da instituição.

4.1.2.2. DOS CONTROLES INTERNOS DO AUDITADO

Do estudo do fluxo apresentado anteriormente e da documentação analisada durante a ação, pode-se apontar **a insuficiência e o mau uso dos controles internos operacionais** como a principal causa dos problemas identificados e corolário da ausência de procedimentos formais e padronizados e da inadequada gestão documental⁵.

Em sua maioria, as atividades de controles existentes no fluxo do processo de seleção de alunos(as) para bolsas/auxílios são informais e não padronizadas. Nota-se, por exemplo, que as atribuições dos setores envolvidos, os mecanismos de controle operacionais, como o relatório de homologação e o próprio fluxo do processo, são de conhecimento exclusivo dos servidores que o executam e

⁵ A constatação vai ao encontro do que os servidores da PROSIS avaliaram durante a [Ação de Auditoria nº 002/2018](#) quanto ao quesito “os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais”, que foi pontuado em 2,09 – média que aponta deficiência quanto a esse aspecto do controle interno.

não há a devida publicidade; a comunicação intersetorial sobre os atos do processo é realizada por meio de e-mail pessoal do servidor e mantida lá, o que prejudica o entendimento posterior do processo, entre outros.

Além disso, os documentos e atos editados durante o processo estão dispersos em arquivos digitais e físicos de forma inadequada. Aqueles armazenados no computador, mas sem lógica pré-estabelecida, e estes, em caixas de arquivo de forma desordenada.

4.1.2.2.1. DOS PROCEDIMENTOS FORMAIS E PADRONIZADOS

Entre os princípios orientadores do processo administrativo, o informalismo ou formalismo moderado prestigia o uso de formas simples, suficientes para assegurar atributos como clareza, segurança jurídica, respeito aos direitos dos administrados, o contraditório e a ampla defesa - formalidades rígidas ou específicas para que o ato seja válido são dispensadas, salvo se a lei expressamente as exigir.

Para garantir tais atributos, previsibilidade e segurança jurídica para os administrados, os processos administrativos devem, ainda, zelar por razoável grau de organização, logicidade, transparência e padronização. Nesse sentido, todos os acontecimentos pertinentes ao processo, ocorridos durante a sua tramitação, devem seguir um padrão pré-definido e estar organizados em ordem cronológica e registrados por escrito em suas folhas, que devem ser numeradas sequencialmente e rubricadas. A formalidade, assim, traduz-se em um processo escrito, documentado e registrado.

No caso de processos eletrônicos, o sistema escolhido para sua gestão deve prover essas características, assegurando a autenticidade e a integridade dos atos praticados.

Juntamente a isso, devem-se definir as atribuições dos atores envolvidos no processo e as instruções necessárias para a correta execução das tarefas. Na definição das competências desses atores, imprescindível que se observe a segregação de funções, isto é, devem-se separar as funções de

autorização/aprovação, execução, controle e contabilização, caso contrário há grande probabilidade da ocorrência de conflitos de interesse.

Os processos organizados, com responsabilidades delimitadas e devidamente segregadas, e as instruções estabelecidas para sua execução devem ser postos em documentos formais que os tornem previsíveis e transparentes. A visualização dos atos do processo deve possibilitar o entendimento completo deste – o processo deve falar por si só. Nessa seara, por exemplo, a comunicação intersetorial deve ser registrada no corpo dos autos a fim de que se permita verificar a origem dos atos editados em momento posterior à conclusão do processo.

4.1.2.2. DA GESTÃO DOCUMENTAL

A gestão documental refere-se à proposição e ao acompanhamento de políticas de gerenciamento de documentos pelos órgãos, tendo por norte a preservação e a integridade dos documentos públicos, assim como a garantia de acesso a todo acervo documental.

As fases de uma gestão documental englobam um conjunto de procedimentos referentes à produção, à utilização e à destinação dos documentos, compreendendo desde a criação até a eliminação ou o recolhimento para a guarda permanente, e têm como objetivos:

- Assegurar, de forma eficiente, a produção, a utilização e a destinação dos documentos;
- Garantir que a informação esteja disponível quando e onde seja necessário;
- Contribuir para o acesso e conservação dos documentos de guarda permanente, levando em conta o seu valor probatório, científico ou histórico;
- Assegurar a eliminação dos documentos que não tenham valor administrativo fiscal, legal ou para a pesquisa;

- Permitir o aproveitamento racional dos recursos humanos, materiais e financeiros.

De acordo com o art. 1º da Lei nº 8.159/91, é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Nesse sentido, as organizações públicas precisam normatizar e padronizar as formas de guarda e posterior recuperação de seus documentos, adotando procedimentos de controle para garantir a confiabilidade e a autenticidade destes, bem como de seu acesso contínuo, conferindo à organização a capacidade de:

- Conduzir as atividades de forma transparente, possibilitando a governança e o controle social das informações;
- Apoiar e documentar a elaboração de políticas e o processo de tomada de decisão;
- Possibilitar a continuidade das atividades em caso de sinistros;
- Fornecer evidência em caso de litígios;
- Proteger os interesses do órgão ou entidade e os direitos dos funcionários e dos usuários ou clientes;
- Assegurar e documentar as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, bem como a pesquisa histórica;
- Manter a memória corporativa e coletiva da organização.

A doutrina especializada convencionou que a gestão de documentos compreende três fases: produção, utilização e destinação.

A fase de produção refere-se ao momento em que se elaboram os documentos provenientes da execução das atividades de um órgão ou entidade. Compõe-se dos seguintes elementos:

- Elaboração e gestão de fichas, formulários e correspondência;

- Controle da produção e da difusão de documentos de caráter normativo;
- Utilização de processadores de palavras e textos.

A etapa da utilização corresponde ao fluxo de trabalho percorrido pelos documentos, durante o cumprimento de sua função administrativa, assim como sua guarda após cessar seu trâmite. Ela compreende:

- Os métodos de controle relacionados às atividades de protocolo e às técnicas específicas de classificação, organização e elaboração de instrumentos de recuperação da informação;
- A gestão de arquivos correntes e intermediários; e
- A implantação de sistemas de arquivos.

Por último, o estágio da destinação equivale às atividades de avaliação, seleção e fixação de prazos de guarda dos documentos, ou seja, implica em decidir quais os documentos a serem eliminados e quais serão preservados permanentemente. Para que a destinação dos documentos seja realizada de forma eficiente, deve-se:

- Cumprir o estabelecido na primeira e na segunda fases da gestão de documentos;
- Manter processos contínuos de avaliação, com aplicação dos prazos de guarda e destinação final dos documentos;
- Promover a eliminação periódica dos documentos que já tenham cumprido os prazos de guarda e não possuam valor secundário.

Para descobrir a forma de classificar um documento público e definir qual o tempo correto para mantê-lo em um arquivo⁶, utiliza-se o Código de

⁶ Art. 8º - Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.
§ 1º - Consideram-se **documentos correntes** aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas frequentes.

§ 2º - Consideram-se **documentos intermediários** aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§ 3º - Consideram-se **permanentes** os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

Classificação dos Documentos e a Tabela de Temporalidade. O Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ)⁷, por meio da Resolução nº 14/2001, editou opção para Atividades-Meio da Administração Pública, a ser adotada como modelo para os arquivos correntes dos órgãos. Por sua vez, o Ministério da Educação (MEC), mediante a Portaria nº 1.261/2013, lançou a versão para Atividades-Fim, cuja aplicação é obrigatória para as Instituições de Educação Superior (IES).

Para auxiliar o cumprimento dos Códigos e das Tabelas mencionadas, o art. 18 da Lei nº 4.073/2002 determina a formação, em todos os órgãos da Administração Pública Federal, de comissão permanente de avaliação de documentos, cuja atribuição é orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, tendo em vista a identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor.

A título ilustrativo, mencionam-se os casos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)⁸ e da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)⁹ que possuem setores especializados no tema e editaram manuais, códigos de classificação e tabelas de temporalidade para gerir seus documentos.

5. CONSTATAÇÕES CONSOLIDADAS

5.1. SITUAÇÃO ENCONTRADA: O Edital nº 05/2017 apresenta disposições contrárias à Resolução 01/2016

O Edital nº 05/2017 apresenta disposições contrárias à Resolução 01/2016. O critério de renda familiar per capita, exigido pela norma citada, foi modificado de um salário mínimo e meio para um salário mínimo, bem como

⁷ O CONARQ é um órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional do Ministério da Justiça, que tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos, bem como exercer orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo.

⁸ Disponível em: https://www.ufmg.br/diarq/anexos/wfd_15554167895cb5c6d5c2a91--manual_ufmg_-_digital_-_final.pdf

⁹ Disponível em: https://www.uffs.edu.br/institucional/secretarias/especial_de_tecnologia_e_informacao/gestao-documental

suprimiu-se a possibilidade de renovação dos benefícios concedidos. Tais alterações foram realizadas em desrespeito à hierarquia das normas, na medida em que afronta a Resolução nº 01/2016.

Outrossim, embora o edital mencionado inove ao prever lista de espera para candidatos classificados além do número de vagas (art. 16, inciso IV, alínea d), não há clareza quanto à sua aplicação prática, uma vez que não se verifica a classificação dos discentes no resultado final - em caso de vacância, como se preenche a vaga que surge?

Apesar das inadequações supracitadas, o Edital 05/2017 foi aperfeiçoado quando comparado a seus antecessores da amostra, ao trazer informações relevantes para o público, como a informação do orçamento disponível para os auxílios que dispõe. Além disso, o resultado do processo seletivo aponta o nome dos discentes contemplados – anteriormente somente se anotava o número das matrículas. Essas características tornam o processo mais transparente e permitem maior controle social sobre ele.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

A alteração da renda per capita praticada no edital 05/2017 aconteceu em reunião da Comissão de Políticas Afirmativas (CPAf). Essa medida foi deliberada pelo colegiado dos membros, alterando a renda de um salário mínimo e meio para um salário mínimo nos processos regulares da PROSIS. A justificativa para isso é o perfil dos estudantes selecionados para o PAP, que majoritariamente possuem renda inferior a um salário mínimo. Entretanto, reconhecemos que era para este documento ser encaminhado ao CONSUNI para que fosse alterada a resolução. A PROSIS tem buscado qualificar seus Instrumentos Normativos. Está previsto para o próximo mês a revisão da Resolução CONSUNI nº 01/2016, a qual regulamenta o Programa de Apoio à Permanência da UFSB.

Sobre a lista de espera, foi criado, nos editais da PROSIS, esse dispositivo para possíveis convocações de novos candidatos. Entretanto, a mesma não é publicada, pois a mesma tem a finalidade de ser apenas um registro interno. Quando

a gestão identifica a possibilidade de inclusão de um novo estudante no PAP, é feita uma consulta à equipe de assistentes sociais da UFSB, profissionais responsáveis pela seleção de estudantes vulneráveis, para indicação do candidato a ser inserido. A seleção destes auxílios é feita por um Índice de Vulnerabilidade Estudantil, o qual é de uso exclusivo do assistente social, não possibilitando a sua divulgação.

5.2. SITUAÇÃO ENCONTRADA: Os procedimentos e as instruções operacionais são informais e carecem de padronização

Os processos de seleção de discentes para recebimento de bolsas ou auxílios são parcialmente regulados, no âmbito da UFSB, pela Resolução nº 01/2016 e pelos editais que inauguram as seleções. Os procedimentos que operacionalizam e registram os processos seletivos, entretanto, são informais e carecem de padronização.

Inicialmente, observou-se que não há normativo ou qualquer documento formal que aponte as atribuições dos setores envolvidos, as instruções para execução das tarefas e o fluxo do processo.

As competências daqueles que executam o processo são de conhecimento exclusivo dos atuais servidores envolvidos. Como consequência, compromete-se a transparência dos atos praticados e a capacidade de controle interno e externo do processo, dificultam-se possíveis responsabilizações e, em caso de ausência de servidor, expõe-se ao risco de obstaculizar o regular andamento do processo.

Ademais, os procedimentos para cumprimento das tarefas são informais, transmitidos em reuniões e por meio do e-mail institucional, onde ficam armazenadas. Como resultado, mais uma vez, compromete-se a transparência dos atos praticados e a capacidade de controle interno e externo do processo, dificultam-se possíveis responsabilizações, assim como abre-se espaço para a execução das tarefas de forma heterogênea, como observado na falta de padronização para aceitação dos documentos apresentados pelos discentes nos casos em que documentos homólogos eram aceitos em algumas situações e recusados em outras,

o que indica ruído na comunicação interna ou fragilidade no controle para a execução desta tarefa.

Por fim, o trâmite do processo é de difícil definição. Os documentos digitais e físicos analisados precisam ser correlacionados com as disposições dos editais para que se presumam as etapas a que cada um dos arquivos corresponde. Desse modo, igualmente, compromete-se a transparência dos atos praticados e a capacidade de controle interno e externo do processo, bem como cria-se terreno fértil para o extravio de documentos ou a inclusão de novos documentos intempestivamente.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

Reconhecemos a necessidade de padronização dos processos e fluxos administrativos apontados. Para isso será elaborado um manual de orientação sobre os procedimentos internos da coordenação responsável pela gestão dos editais de auxílios da PROSIS. O objetivo é que esse manual esteja pronto até do dia 31 de março de 2020.

A PROSIS pretende criar um Setor de Controle Interno na Coordenação de Apoio e Permanência Estudantil (CAPE) para melhorar a qualidade dos controles e dos processos de auxílios e bolsas. Estamos aguardando a chegada de um novo servidor na PROSIS, o que vai possibilitar a implantação desse novo setor e uma fiscalização maior do cumprimento dos procedimentos legais.

5.3. SITUAÇÃO ENCONTRADA: Gestão Documental inadequada, em desconformidade à legislação vigente.

A AUDIN buscou analisar o contexto da UFSB quanto à gestão documental. Desse modo, demandou informações à Reitoria (Solicitação de Auditoria nº 05/2019/AC9/AUDIN) sobre a existência de comissão permanente de avaliação de documentos e sobre a condução interna do gerenciamento de documentos.

Em resposta à SA, a Reitoria relatou que, embora não disponha de uma comissão permanente de avaliação de documentos, a instituição “ancora-se nas disposições legais em vigor acerca do tratamento e organização dos documentos expedidos e/ou recebidos pelas diversas unidades”.

Narrou, ainda, que, enquanto os processos e documentos digitais produzidos e recebidos são mantidos virtualmente por meio do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), o arquivamento dos físicos é de responsabilidade do setor ou Pró-Reitoria ao qual se vincula, tendo por base a Tabela de Temporalidade e Destinação de documentos da administração pública, editada pelo CONARQ. Eis o inteiro teor da manifestação da Reitoria:

1. A UFSB ancora-se nas disposições legais em vigor que dispõem acerca do tratamento e organização dos documentos expedidos e/ou recebidos pelas diversas unidades. No entanto, ainda não dispõe de uma Comissão que trate das especificidades dos documentos e arquivos. Destacamos, no entanto, que a Universidade incluiu no Plano Anual de Capacitação 2019 a previsão de oferta do curso “Técnicas de Controle de Arquivos e Documentos” com intuito de “orientar os servidores quanto ao fortalecimento das ações de gestão de documentos digitais e físicos e redução das massas documentais, privilegiando guardar apenas aqueles de valor para as instituições”.

2. O controle de processos e documentos produzidos e recebidos na instituição é mantido virtualmente através do SIPAC. Quanto aos físicos, cada setor ou Pró-Reitoria mantém um arquivo próprio no qual armazena documentos de sua área de atuação, responsabilizando-se pela guarda e/ou destinação desses materiais a partir da Tabela de temporalidade e destinação de documentos da administração pública, publicada pela CONARC em 2001. Ressaltamos que, de acordo essa Tabela, o prazo básico de guarda dos documentos em fase intermediária é de 05 anos, período que corresponde à criação e implantação desta Universidade. Desse modo, como a UFSB está em fase de implantação e não possui política arquivística própria, os documentos seguem sendo preservados.

Ao se analisar o cenário da Pró-Reitoria de Sustentabilidade e Integração Social (PROSIS), verificou-se, a partir da amostra auditada, a ausência de procedimentos formais acerca da gestão de documentos e a não observância aos Códigos de Classificação dos Documentos e às Tabelas de Temporalidade, citados acima, disponíveis para as atividades-meio e fim da instituição.

Os processos de seleção são compostos por arquivos físicos e digitais, os quais são armazenados de forma dispersa e sem critérios aparentes no computador do responsável pela CAPE e em caixas-arquivo. Como consequência, dificulta-se a

identificação do fluxo processual e a memória dos atos editados pelos setores durante o trâmite do processo; aumenta-se a probabilidade do risco de extravio de documentações; compromete-se a eficiência do serviço em resgatar informações pretéritas. Para exemplificar a situação, citam-se as caixas de arquivo, nas quais os documentos são armazenados sem ordem para consulta posterior e de forma diversa em cada caixa.

É de suma importância que se conservem os documentos produzidos e recebidos pela instituição, observando-se a legislação em vigor e, em especial, o Código de Classificação dos Documentos e a Tabela de Temporalidade de Atividades-Meio, editados pelo CONARQ, e o Código de Classificação dos Documentos e a Tabela de Temporalidade de Atividades-Fim, elaborados pelo MEC.

Somado a isso, verificou-se também que os documentos digitais salvos nos computadores, como os requerimentos de inscrição, permanecem editáveis, o que põe em risco a integridade dos registros.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

As inscrições dos auxílios a partir do ano de 2018, passaram a acontecer pelo Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA), utilizado na UFSB. As documentações de todos os candidatos ficam armazenadas nesse sistema, podendo ser consultada por qualquer setor ou órgão externo. Além disso, constam em cada processo de aluno o relatório de homologação da documentação e o servidor que deferiu ou não a documentação analisada. Não conseguimos colocar, ainda, neste sistema alguns dos processos seletivos, devido a sua complexidade e ao fluxo contínuo.

Para dar mais transparência e segurança aos processos seletivos de auxílios e bolsas, a PROSIS publicará a cada processo seletivo uma Portaria de nomeação dos servidores envolvidos nas análises de documentação de renda dos editais específicos de auxílios e bolsas de assistência estudantil. Isso foi implantado no edital 17 e 18/2019 da PROSIS. A portaria está disponível na página web da PROSIS no site da UFSB.

5.4. SITUAÇÃO ENCONTRADA: Ausência de documentos exigidos pelos editais ou documentos aceitos em desconformidade aos editais.

Considerando a capacidade operacional da AUDIN, a amostra foi definida e englobou os editais 01/2016, 06/2016, 08/2016 e 05/2017, em um universo de 62 processos seletivos. Analisou-se individualmente a aderência dos documentos das seleções às exigências dos editais.

Do estudo realizado, constatou-se falta de documentos requeridos pelos editais e/ou aceitação de documentos incompletos ou em formato digital diverso do exigido. Tais fatos poderiam dar ensejo até a exclusão de alunos que foram selecionados, pois suscitam dúvidas razoáveis quanto ao enquadramento no perfil socioeconômico demandado pelo edital.

A título ilustrativo, mencionam-se pontualmente as seguintes inadequações:

- Foi verificada, nas pastas dos alunos, a falta de sua documentação e de seu grupo familiar, exigidas nos Editais, como: documentos pessoais, partes da CTPS, comprovante de renda, Histórico Escolar do ensino médio, recibos de aluguel, Declaração de Isenção do Imposto de Renda, declaração negativa de conta bancária, Declaração negativa de atividade remunerada, Declaração de Renda, Contrato de aluguel etc;
- Muitos dos discentes não apresentaram a página subsequente (em branco) do contrato rescindido da CTPS;
- Em um caso específico, a aluna requereu apenas o auxílio transporte, porém, ao consultar as informações no portal da transparência, foi identificado o recebimento de mais um benefício, o auxílio alimentação;
- Embora tenha sido identificado que uma das alunas não tenha declarado a renda no requerimento de inscrição (Anexo I), a cópia

de sua CTPS não indica que seu contrato de trabalho com a empresa foi rescindido.

- A composição do grupo familiar e a renda declarada no requerimento de inscrição ou renovação estão diferentes no formulário de composição da renda.
- O Edital 08/2016 (Bolsa de Apoio à Permanência) exige a apresentação de relatório parcial e final sobre as atividades desenvolvidas pelos alunos. Todavia, nenhum relatório foi encontrado nas pastas digitais dos estudantes, tampouco nas caixas de arquivo.

As pastas dos alunos com impropriedades, como as citadas acima, foram individualizadas em arquivo à parte, constituindo papel de trabalho da AUDIN. Sua consulta está disponível para a Pró-Reitora auditada mediante requerimento formal à AUDIN.

Dado o grande número de casos com impropriedades, a AUDIN decidiu realizar uma análise consolidada sobre as fragilidades identificadas no controle interno, que provavelmente contribuíam para a ocorrência das constatações. Assim, optou-se por reservar as pastas individualizadas com impropriedades como papel de trabalho, sem integrar o relatório.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

Sobre a falta de documentos nos processos analisados, estaremos verificando nos processos analisados pela auditoria a documentação faltante. Como a Coordenação de Apoio e Permanência, responsável pelo gerenciamento dos processos seletivos de benefícios assistenciais da PROSIS, dispõe de um quadro pequeno de servidores, estaremos fazendo esta análise entre dezembro/2019 e agosto/2020, visto que os processos analisados já finalizaram a mais de 2 (dois) anos. A PROSIS solicitará oficialmente à AUDIN/UFSB os processos de alunos identificados com impropriedades, armazenados individualmente em arquivo à parte, para checagem imediata.

Após a leitura das constatações apontadas no relatório preliminar da Auditoria Interna da UFSB sobre os processos administrativos da Pró-reitoria de Sustentabilidade e Integração Social (PROSIS), Processo nº 23746.006080/2018-02, no que tange a seleção de estudantes para recebimento de auxílios e bolsas de assistência estudantil, destacamos que a PROSIS vem buscando e adotando medidas para qualificar seus processos administrativos. Essas medidas vêm sendo implementadas a cada ano a partir da experiência acumulada pelos processos anteriores e fruto do compartilhamento de experiências com servidores de outros setores da UFSB.